

EXTERNE

ÉPREUVE DE QUESTIONS

NOTE OBTENUE : 18.50 / 20

QUESTION 1

La loi du 6 août relative à la transformation de la fonction publique a considérablement élargi les possibilités de recours aux contractuels y compris pour pourvoir des emplois permanents. Si la règle de principe reste celle selon laquelle les emplois permanents ne peuvent être pourvus que par des fonctionnaires, les exceptions sont désormais notables. On trouve en effet de nouveaux cas de recours qui permettent de créer des emplois non-permanents mais tout de même de longue durée.

Afin d'appréhender les nouvelles possibilités de recours aux contractuels offertes aux collectivités territoriales, il convient d'étudier d'abord les recours possibles pour pourvoir à des emplois non-permanents (I), puis les recours ouverts sur des emplois permanents (II) et enfin la procédure (III)

I. Les cas de recours autorisés pour répondre à un besoin temporaire

On retrouve ici classiquement la possibilité pour les CT de recourir à des contractuels de droit public en cas d'accroissement temporaire d'activité, ou d'activités saisonnières par exemple.

Plus notable, la loi de transformation de la fonction publique a introduit un nouveau type de contrat, dit « contrat de projet ». Les contrats de projets permettent de recruter un agent contractuel pour une durée minimale d'un an et pour une durée maximale de six ans, pour réaliser une opération déterminée ou mener à bien un projet. À la différence des autres cas de recours aux contractuels, les contrats ainsi conclus n'ouvrent pas droit à la signature d'un CDI pour son titulaire, à l'issue du contrat, même d'une durée de six ans, l'agent est placé demandeur d'emploi

Les contrats de projet ont été mis en place dans le but de maîtriser les ouvertures de postes permanents qui affectent beaucoup les dépenses de personnels et de restreindre ces ouvertures à des besoins pérennes. Leur régime reste néanmoins assez dérogatoire et leur application à l'ensemble des catégories de la fonction publique peut laisser craindre un recours de plus en plus importants à ces contrats.

Outre les besoins temporaires, l'assemblée délibérante peut recourir à des contractuels pour pourvoir à des emplois permanents dans des cas limitativement énumérés.

II. Les cas de recours autorisés sur des emplois permanents

Il est toujours possible pour l'autorité territoriale de recruter un agent contractuel sur un emploi permanent pour assurer le remplacement d'un agent en arrêt maladie, en détachement ou en disponibilité de courte durée, en congé parental, etc.

La loi de 6 août 2019 prévoit de plus la possibilité pour l'autorité territoriale, par exception au principe selon lequel les emplois permanents sont pourvus par des fonctionnaires, de recruter un agent contractuel lorsque la nature des fonctions et des missions le justifie ou, en l'absence de fonctionnaires ayant les compétences, pour une durée d'un an en attendant de pouvoir recruter un fonctionnaire.

L'extension des cas de recours aux contractuels est conséquente et a justifié la mise en place d'une procédure de recrutement spécifique.

III. Les procédures à respecter pour les recrutements d'agents contractuels

Afin de garantir l'égal accès aux emplois, les avis vacances d'emplois sont publiés sur un site unique avec indication de l'ouverture aux contractuels le cas échéant.

Pour les emplois permanents, la CT doit accuser réception de toutes les candidatures et devra déclarer l'infructuosité du recrutement d'un fonctionnaire avant de pouvoir recevoir en entretien un contractuel.

Les candidats devront être informés des suites données à leur candidature et, s'ils sont retenus, devront suivre une formation de sensibilisation aux obligations en matière de déontologie professionnelle. On notera que cette formation devra être suivie par

l'ensemble des contractuels recrutés pour un besoin temporaire ou permanent, il s'agit notamment ici de tirer les conséquences de l'ouverture aux recours aux contractuels pour des durées supérieures à un an.

QUESTION 2

L'article 72-2 de la Constitution prévoit que les collectivités territoriales (CT) bénéficient de ressources fiscales dont elles peuvent fixer le taux ou l'assiette.

Les ressources fiscales font partie des ressources propres des collectivités, par opposition notamment aux dotations ou subventions qui sont des ressources dites contraintes.

On verra que si l'article 72-2 de la Constitution prévoit un principe d'autonomie financière des CT, le juge constitutionnel a refusé de considérer que l'autonomie fiscale était son corolaire (I), ce qui explique que la fiscalité locale ait été plusieurs fois impactée par des mesures nationales sans cette atteinte ne soit sanctionnée (II).

I. L'absence de consécration de l'autonomie fiscale des CT

Si l'article 72-2 de la Constitution prévoit que les ressources fiscales des CT constituent une part déterminante de leurs recettes, il ne prévoit pas que celles-ci doivent être majoritairement constituées de ressources fiscales. La Constitution ne prévoit pas davantage un droit au maintien des impositions locales au profit des CT.

C'est sur ces moyens que s'est appuyé le Conseil Constitutionnel pour affirmer qu'il n'existe pas de principe constitutionnel d'autonomie fiscale des CT. Pour le Conseil Constitutionnel, seule l'autonomie financière a valeur constitutionnelle.

On notera ici que l'autonomie financière qui s'attache à la notion de ressources propres est pourtant infiniment liée à la fiscalité locale car les autres ressources propres des CT que sont essentiellement les produits de l'exploitation des services et du patrimoine ne sauraient à elles seules garantir une autonomie financière aux CT.

La position du Conseil Constitutionnel est ici quelque peu surprenante et les multiples atteintes à la fiscalité locale non compensées par des ressources propres ne sont pas davantage sanctionnées.

II. Les atteintes successives à la fiscalité locale

Le législateur a, à de nombreuses reprises, prévu des dégrèvements ou des suppressions d'imposition locale sans que cela ait entraîné l'allocation de ressources fiscales équivalentes aux CT par compensation.

La taxe professionnelle a ainsi été supprimée en 2010 et, après avoir été instaurée en remplacement, la contribution économique territoriale (CET) puis l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Ces deux impositions ne suffisant pas à compenser la perte de la taxe professionnelle pour les CT, l'État a mis en place de nouvelles dotations visant à assurer cette compensation. Le juge constitutionnel ne s'est pas opposé à la compensation de la perte d'une ressource fiscale par une ressource contrainte alors que c'est ici bien l'autonomie financière qui est en œuvre.

De même, la loi de finance 2018 a instauré un dégrèvement progressif de taxe d'habitation sur les résidences principales devant conduire, à partir de 2023, à la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales qui deviendra donc la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Pour compenser cette perte pour les communes, le législateur a prévu de transférer la portion de taxe foncière perçue par les départements aux communes, le département recevant alors une partie de la TVA. On sait que cette compensation ne sera pas suffisante et risque d'être complétée par des ressources contraintes. De plus, pour le département, la TVA ne constitue pas une ressource propre. Ce dispositif n'a pas non plus été sanctionné par le juge constitutionnel. On voit bien ici que l'autonomie fiscale des CT ne bénéficie pas d'une évolution favorable, de même que l'autonomie financière qui en est, si ce n'est de droit, au moins de fait son corolaire.

QUESTION 3

La notion d'ordre public est définie par le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) comme le bon ordre, la tranquillité, l'hygiène et la salubrité publique. La jurisprudence considère que la moralité et la dignité humaine font partie des composantes de l'ordre public.

Il appartient aux autorités investies du pouvoir de police administrative de prévenir les troubles et menaces à l'ordre public. Le Préfet de Région, le Préfet de Département et le Maire sont investis du pouvoir de police administrative générale au niveau territorial, ainsi que de certains pouvoirs de police spéciale pour prévoir des troubles liés à une composante particulière de l'OP. On notera ici que les Présidents des EPCT à fiscalité propre se voient désormais dévolus certains pouvoirs de police spéciale en lieu et place des maires dans le cadre des transferts de compétences obligatoires.

En cas de carence fautive dans l'utilisation des pouvoirs de police administrative, le Préfet peut se substituer au Maire, dans tous les cas ce sera la responsabilité qui sera engagée et non celle de la commune.

L'ordre public est un objectif à valeur constitutionnelle et peut donc justifier de porter atteinte à des droits et libertés par des mesures de police (exemple : interdiction de circulation pour raisons sanitaires). Le juge veille ici à ce que les mesures soient proportionnelles au risque qui pèse sur l'OP.

QUESTION 4

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires sont désignés parmi les membres du Conseil Municipal dans l'ordre du tableau.

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, les élus communautaires sont élus au suffrage universel direct dans le cadre des élections municipales par un système de fléchage. Le mode de scrutin est le même pour les deux élections, à savoir un scrutin de liste paritaire majoritaire, avec prime accordée à la liste arrivée en tête, et proportionnel. Les électeurs votent par un seul et même bulletin aux élections municipales et intercommunales, on ne peut donc pas un choix totalement libre, mais le but est de garantir que la même majorité soit à la tête des deux instances pour des questions de gouvernance. Il est prévu des règles strictes quant à l'élaboration des listes intercommunales (nb de sièges, ordre des élus de la liste municipale, etc...).

Ce nouveau mode d'élection des élus communautaires rapproche les EPCI des collectivités territoriales.

QUESTION 5

Le droit de l'Union Européenne et le Code de la Commande Publique prévoient trois principes fondamentaux du droit de la commande publique que : l'égalité d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

L'égalité de traitement des candidats doit être respectée à tous les stades de la procédure et dès la rédaction des pièces qui ne doivent pas favoriser un candidat sur un autre. Les candidats doivent disposer d'informations identiques, de la publicité à l'attribution. En cours de consultation, une question posée par un candidat doit être retransmise à tous les autres. Au cours d'une négociation, les représentants de l'acheteur public doivent adopter des modalités de négociation identique pour tous les candidats. Les candidats évincés ont droit de connaître les motifs du refus de leur offre et ont droit à la communication des documents de la procédure, et notamment du rapport d'analyse des offres, qui peut lui permettre de vérifier si l'égalité des candidats a été respecté. EN cas de non-respect de ce principe, le candidat peut saisir le juge administratif par le biais du référé précontractuel ou du référé contractuel.

QUESTION 6

L'emprunt constitue une ressource spécifique des CT qui, en raison du risque qu'il fait peser sur les CT, ne peut être contracté qu'en vue de financer des dépenses d'investissement. Le recours à l'emprunt est donc interdit pour financer des dépenses de fonctionnement. En outre, la règle du « petit équilibre » doit être respectée, ce qui signifie que la charge de la dette doit être financée par des ressources propres, le remboursement de la dette née d'un emprunt (en capital ou en intérêt) ne peut en aucun cas être financé par un autre emprunt.

À la différence de la commande publique, l'autorité territoriale est libre de contractualiser avec une banque plutôt qu'avec une autre. Les emprunts dits toxiques contractés par les CT poussent cependant à leur conseiller d'adopter une gestion active de l'emprunt et de la dette pour éviter le surendettement.

QUESTION 7

En application du principe d'annualité budgétaire, le budget des CT est voté pour un exercice qui correspond à une année civile, soit du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année N. En vertu du principe d'antériorité budgétaire, le budget devrait toujours être voté avant le début de son exécution mais la loi autorise cependant les CT à voter leur budget jusqu'au 15 avril de l'année d'exercice.

Toutes les recettes et les dépenses du budget devraient ne pouvoir être liquidées durant l'exercice mais les restes à réaliser permettent par la procédure de rattachement de payer des dépenses engagées mais non liquidées au 31 décembre.

Les dépenses d'investissement font l'objet d'une prévision pluriannuelle à travers les autorisations de programmes et dérogent donc aussi au principe d'annualité budgétaire, tout comme les autorisations d'engagement en section de fonctionnement.

En termes de calendrier, les décisions modificatives peuvent intervenir en cours d'exécution du budget primitif pour l'adapter à la situation. Un budget supplémentaire peut être adopté, souvent au cours du second semestre, pour apporter des modifications au budget primitif et pour procéder à la reprise des résultats du compte administratif de l'exercice précédent (N-1).

Le compte de gestion du comptable public doit être remis à l'ordonnateur au plus tard le 30 mai de l'année N+1 et le compte administratif doit être voté le 30 juin de l'année N+1 puis transmis aux représentants de l'État.

Le vote du budget constitue une prérogative de l'Assemblée délibérante qui ne peut être déléguée. Pour le vote du budget primitif, le vote doit être précédé d'un débat d'orientation budgétaire basé sur un rapport d'orientation budgétaire. Ce rapport porte sur les grandes orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la gestion de la dette et l'état des ressources humaines. Le débat d'orientation budgétaire doit avoir lieu dans les deux mois précédant le vote du budget.

QUESTION 8

Le décret relatif à la gestion budgétaire et à la comptabilité publique (GBCP) prévoit que 'exécution des budgets locaux soit assurée par deux intervenants dont les fonctions sont distinctes : l'ordonnateur et le comptable public.

L'ordonnateur est l'exécutif de la collectivité, c'est lui élabore le projet de budget et qui est donc à l'origine des grandes orientations budgétaires.

EN cours d'exécution du budget, il procède à l'engagement juridique et comptable des dépenses. L'engagement consiste à reconnaître l'existence d'une dette à la charge de la collectivité et à en provisionner le montant. L'ordonnateur procède ensuite à la liquidation de la dépense en vérifiant le service fait et le montant exact. Après ces deux étapes, l'ordonnateur ordonne au comptable public de procéder au paiement des dépenses par le biais du mandat. Si le comptable public refuse de procéder au paiement, l'ordonnateur peut le réquisitionner.

En recettes, l'ordonnateur constate le fait générateur à l'origine d'une créance au profit de la CT, procède à sa liquidation en vérifiant le montant et le fondement et ordonne au comptable de recouvrer la recette par le biais du titre de recette. La procédure de réquisition du comptable public n'existe pas en recettes.

Si l'ordonnateur s'ingère dans le maniement direct ou indirect des fonds publics en encaissant une recette ou en payant une dépense, il sera désigné comptable de fait et sera soumis à la procédure de gestion de faits.

En dehors des opérations de dépenses et des opérations de recettes, l'ordonnateur bénéficie du principe de la fongibilité des crédits à l'intérieur des chapitres budgétaires qui lui permet de réaliser des virements de crédits, sauf si le budget a été voté par article.

Pour finir, l'ordonnateur doit établir au plus tard le 30 juin de l'année N+1 son compte d'administration retraçant l'ensemble des dépenses et recettes réalisées au cours de l'année N. Ce compte permet à l'Assemblée délibérante de vérifier que l'ordonnateur a exécuté le budget conformément à l'autorisation votée par l'assemblée et que les engagements pris par l'ordonnateur étaient bien conformes à l'autorisation budgétaire (signature des contrats, souscriptions d'emprunts, etc...).